

Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos en América Latina: continuidades y cambios de los '90 a la actualidad

Laura Eugenia Garcés¹
María Fernanda Estévez²

Introducción

En el presente artículo se exponen parte de los resultados del proyecto de investigación “Las políticas de transferencias de ingresos condicionadas en América Latina: modalidades y perspectivas desde la década del '90 hasta la actualidad”, desarrollado durante los años 2014-2015.

Nos proponemos describir y analizar brevemente los cambios en las políticas de transferencias de ingresos condicionadas (en adelante PTC) en América Latina desde los '90 a la actualidad³, enmarcando dicho análisis en una perspectiva regional e histórica.

Desde esta mirada, consideramos que no se puede analizar las PTC sino se contempla la dinámica de los cambios que se han

¹ Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Email: lauragarcés2@gmail.com.

² Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Email: ferestevezfager@gmail.com.

³ Sobre las continuidades y rupturas de los PTC respecto a los programas de “combate” a la pobreza anteriores, ver Zibbechi (2008)

producido a lo largo de las últimas décadas. En esta perspectiva, no es casual que en la actualidad los países de la región compartan características y una arquitectura común en la implementación de sus programas de protección y asistencia, como también compartían características en la década del 90. Esto da cuenta de cómo los Estados y sus gobiernos viven una tensión permanente de relaciones de fuerzas entre condicionamientos sistémicos, y sus autonomías y lineamientos internos.

Asimismo, puede observarse que como producto de la crisis heredada del neoliberalismo de los 90', en el nuevo siglo, Latinoamérica percibió una emergencia de lo social que devela una realidad que a veces se insiste en ignorar, y es el hecho de que lo económico siempre es social, aunque se planteó una dicotomía entre ambas esferas desde las visiones más economicistas y ortodoxas que hegemonizaron los gobiernos de fines del Siglo XX. Que lo económico sea siempre social implica considerar la experiencia y construcción histórica de nuestros países y el impacto que las políticas tienen y han tenido sobre nuestras sociedades.

De este modo, con la superación de la crisis, la “emergencia de lo social” irrumpió en el marco de una nueva orientación política de los gobiernos latinoamericanos. Con “el giro a la izquierda”, se dio paso a una renovación, tanto en las estrategias de desarrollo y la inserción internacional -en el sentido de una mayor autonomía en sus relaciones externas, como en la profundización de la relación intra-regional-. Estos cambios influyeron en la orientación de las políticas sociales, lo que habría derivado en un cambio desde una concepción de las mismas como un mecanismo meramente defensivo de los “desajustes del mercado”, esto es, con una impronta residual propia del neoliberalismo; hacia una visión más amplia y profunda de los temas sociales, donde el Estado recupera su rol como garante de derechos sociales.

Ese “nuevo perfil” quedó reflejado en los discursos y en una nueva agenda pública que sería una suerte de propuesta en respuesta al Consenso de Washington, y estuvo signado por “la aparición de una fuerte voluntad de cooperación y afirmación de regímenes políticos democráticos de nuevo tipo, en debate con el paradigma

demo-liberal clásico.” (Pozzi y Jotayán, 2013).

La relevancia de tener una perspectiva regional de esta temática, surge a partir de considerar, que tanto la globalización y sus efectos; como las crecientes relaciones de interdependencia (que vuelven a los países más vulnerables); y el proceso de transnacionalización de problemas sociales, en un marco de revisión del paradigma neoliberal en la región, nos hace dimensionar que existen políticas sociales que ya no pueden ser analizadas solo nacionalmente, sino que deben comprenderse en un espacio más amplio al de los estados nacionales. En esta línea coinciden Draibe y Riesco al decir que la magnitud de los desafíos que enfrenta América Latina exceden las dimensiones de sus repúblicas actuales (Draibe y Riesco, 2009).

Tomando en cuenta este contexto, en el presente artículo proponemos partir de la indagación de distintas experiencias de políticas de PTC en la región⁴, específicamente, hemos seleccionado casos pertenecientes a México, Brasil, Argentina y Bolivia. La elección de estos países obedece a que, por un lado, en el caso de México, Brasil y Argentina, son países que tienen mayor trayectoria y cobertura o alcance de los programas implementados. El caso de México, también por constituir el primer antecedente en América Latina. Por otro lado, la selección de Bolivia responde a que se trata de uno de los países con programas de implementación más reciente y con una amplia cobertura de los mismos.

De cada país, se analizan diferentes programas. En el caso de México: el Programa Oportunidades (ex – PROGRESA) y la Pensión Ciudadana Universal o Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal. En Brasil se consideran los Programas: Bolsa Escola, Bolsa Familia y Renta Básica de Ciudadanía. Para el caso de Argentina se analizan: el Plan Jefes/as de Hogar, el Programa Familias para la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo. Finalmente, en el caso de Bolivia se estudian el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy.

Metodológicamente, se ha apelado al uso de la metodología

⁴ Existe una vasta producción de textos que describen las experiencias de PTC en América Latina, entre ellos podemos citar: Cohen y Franco (2006); Rawlings (2006); Villatoro (2007); Zibechi (2008); Madariaga (2009); Firzbein y Schady (2009); Cecchini y Madariaga (2011); Arza (2014).

cualitativa, aplicando una estrategia metodológica de investigación documental y análisis de contenido de fuentes secundarias. En consecuencia, en todos los casos, se han recopilado y analizado normativas (leyes, decretos, reglamentaciones, diseños, etc.) y discursos oficiales relacionados con las políticas examinadas. En este artículo, se debate sobre las siguientes categorías consideradas para las políticas de cada país y para el análisis comparativo entre los países seleccionados: fundamentos; objetivos; supuestos respecto a pobreza, desempleo, trabajo y derechos; población objetivo; cobertura y condicionalidad.

Se espera que el análisis realizado resulte un aporte sobre las resignificaciones de sentido, las continuidades y rupturas en los PTC en América Latina en las últimas décadas.

1. Los programas de transferencias de ingresos condicionadas en América Latina: la experiencia de México, Brasil, Argentina y Bolivia

Los PTC pueden considerarse como un avance significativo en el campo de la protección social en América Latina, ya que los mismos no sólo proveen ingreso a sectores de la población empobrecida, sino que también facilitan el acceso a servicios sociales de los que antes estaban excluidos (Cecchini y Madariaga, 2011).

Respecto al surgimiento de estos programas, en general se asocia a los lineamientos de los organismos multilaterales para enfrentar el creciente desempleo y pobreza que afectaba a la región durante las décadas de los '80 y '90, paralelamente a la consolidación de una economía de mercado que privilegiaba el consumo como mecanismo de integración social.

Si bien desde los '90 hasta la actualidad 18 países de América Latina implementan este tipo de políticas, desde entonces los contextos políticos y sociales fueron cambiando en muchos de ellos, lo que ha implicado que las construcciones de sentido realizadas en torno a su aplicación, también hayan variado. De ahí que podamos

interrogarnos acerca de cómo se resignifican las PTC en diferentes contextos políticos y sociales que habilitan como opción la incorporación o el mantenimiento de las mismas. Asimismo, preguntarnos sobre cuáles son los argumentos por los que se mantienen este tipo de programas que inicialmente fueron propuestos desde los organismos multilaterales de crédito y qué continuidades y qué rupturas o cambios presentan respecto a esos lineamientos.

A la luz de estos interrogantes, a continuación compartiremos una ajustada síntesis descriptiva y analítica de la experiencia de cuatro países, que posibilite debatir sobre cómo las PTC surgidas a fines del Siglo XX fueron resignificadas por los procesos populistas latinoamericanos acaecidos a principios del siglo XXI; y que habilite a nuevos interrogantes, frente a la embestida neoliberal que está resurgiendo en la región.

1.1. El caso de México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en contraste con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

México constituye uno de los países emblemáticos de América Latina, por la matriz neoliberal de su Estado y de sus intervenciones y por ser el primer país en aplicar PTC en 1997, con una extensa cobertura de su población.

La experiencia mexicana posibilita contrastar dos concepciones diferentes en torno a las PTC. Por un lado, la sustentada en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, implementado por el Gobierno Federal, con llegada a ciudadanos de menores recursos de todo el país. Por otro lado, la perspectiva presente en la Pensión Ciudadana Universal (o Pensión Alimentaria), impulsada por el gobierno del Distrito Federal (D.F.) y destinada a todos los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en dicho distrito.

1.1.1. *El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (implementado desde el 2002, durante la presidencia de Fox, del Partido Acción Nacional -PAN-), es la continuidad del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que se inició en 1997, durante la presidencia Zedillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A fines de la década de los '90, el entonces PROGRESA, constituyó la primera experiencia en la región que proponía una transferencia en efectivo asociada con el cumplimiento de responsabilidades (asistencia a la escuela y a servicios de salud), destinada a los ciudadanos de menores recursos para incentivarlos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

PROGRESA fue diseñado para un contexto rural en 1997 y luego se fue ampliado a zonas urbanas en 2001. Su ampliación derivó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante, Programa Oportunidades), el cual constituye una política del Gobierno Federal, con cobertura nacional.

El Programa Oportunidades se propone como objetivo general, contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa. Para ello ofrece apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, promoviendo el acceso a una alimentación correcta; y ello se complementa con acciones de promoción y acceso a servicios de salud para la prevención de enfermedades, y con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.

Son varios los fundamentos que dieron origen al Programa Oportunidades. Entre ellos, el reconocimiento de la pobreza y la desigualdad social, que derivó en el planteo de brindar atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos en desventaja para integrarse al desarrollo. Asimismo, la apreciación de la existencia de familias en condiciones de pobreza extrema,

inmersas en un círculo vicioso de carencias que se retroalimentan y las encierran en la marginación y la falta de oportunidades (transmisión intergeneracional de la pobreza). Por otra parte, el planteo de que, además de la falta de ingresos, se concentran en tales familias, los mayores índices de desnutrición, enfermedades, analfabetismo y deserción escolar, afectando principalmente a mujeres, niños/as y adolescentes; por lo que se plantea fomentar la acumulación de ‘capital humano’, para impulsar el desarrollo humano contribuyendo así al ejercicio de los derechos a la protección a la salud, educación, alimentación y la vinculación a las actividades relacionadas con la generación de ingreso y empleo.

Si bien se aprecian algunos cambios en los discursos conforme han ido pasando los años de ejecución primero del PROGRESA y luego del Oportunidades, los supuestos resaltados con mayor énfasis a lo largo de toda la implementación, se asocian con las ideas de pobreza, transmisión intergeneracional de la pobreza, y en el marco del “combate a la pobreza” y de la necesidad de “acumulación de ‘capital humano’”, se pone especial énfasis en la protección de la salud, la educación, la alimentación. En las reglamentaciones más recientes, también se incorporan las nociones de derecho, la idea de desigual distribución del ingreso, y la vinculación de las acciones del Programa, con las actividades relacionadas con la generación de ingreso y empleo.

Se trata de un Programa focalizado, dirigido a los “hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”. La focalización se realiza sobre características socioeconómicas y demográficas, para lo cual se establecen requisitos de elegibilidad y una metodología que consta de dos etapas: a) selección de localidades, y b) focalización de familias, siendo elegibles aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo.

Finalmente, el Programa Oportunidades establece una serie de condicionalidades (a las que alude como corresponsabilidades) como requisito indispensable para recibir los apoyos monetarios, entre las que se destacan acciones relacionadas con el cuidado de la salud y el

acceso a la educación. Establece proponer y vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquieran las familias beneficiarias, estableciendo “derechos, corresponsabilidades, compromisos y suspensiones de las familias beneficiarias”. Se plantea un esquema donde no es el Estado el que tiene la obligación de hacer ejercitable el derecho a la educación y la salud, sino que son los ciudadanos los que están obligados, a ir a la escuela y al centro de salud, a cambio de recibir la transferencia del Programa.

1.1.2. Programa Pensión Ciudadana Universal y su continuidad como Pensión Alimentaria para Adultos Mayores garantizada por Ley

El Programa Pensión Ciudadana para Adultos Mayores, fue impulsado en el año 2001 por el Gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), siendo diseñado por la Dra. Asa Cristina Laurell, quien fuera Secretaria de Salud de la Ciudad de México. La Pensión Ciudadana Universal se aplica sólo en la Ciudad de México. La misma comenzó a implementarse como programa desde el año 2001, obteniendo carácter de ley desde noviembre del 2003, momento en que pasa a reconocerse en la legislación de la ciudad como un nuevo derecho social. Dicha ley sufre una modificación en noviembre de 2014, reduciendo la edad a partir de la cual se recibe la pensión (baja de setenta a sesenta y ocho años).

Resulta importante señalar que la política en cuestión, se enmarcó en la “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, del 2000 que propone institucionalizar un enfoque universalista y garantista, constituyendo el fundamento de las intervenciones desarrolladas en el Distrito Federal. El supuesto más importante sobre el cual se alude es la idea de “derecho” y conceptos afines como “exigibilidad”, “universalidad”, “igualdad”, entre otros. Hay otros dos conceptos relevantes a los cuales se alude y definen en la Ley de Desarrollo

Social, como son la “pobreza” y la “desigualdad social”, pero siempre tomando como supuesto fundamental la idea de “derecho”.

En el marco de esta Ley, resulta relevante comprobar cómo lo que originalmente fue sólo un programa (“Pensión Ciudadana Universal”), al cabo de dos años obtuvo carácter de ley (“Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años”). Esto posibilitó una mayor institucionalización de la propuesta, y el reconocimiento en tal legislación de la Pensión como un nuevo derecho social, que pasa de ser un programa circunstancial a constituir un derecho exigible a lo largo del tiempo.

El objetivo de la Pensión es contribuir a elevar la calidad de vida de los adultos mayores de 68 años que radican en el D.F., garantizándoles una vida digna en este tramo de la vida, a través de mejorar sus condiciones materiales y de salud, atender de manera integral sus necesidades subjetivas y particulares, disminuir las desigualdades ante la enfermedad y la muerte y el acceso a la protección a la salud, así como generar una cultura del envejecimiento basada en el respeto, reconocimiento social y solidaridad intergeneracional.

Además establece, entre otras cosas, que los adultos mayores a tal edad, residentes en el D.F. tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente. Concretamente, consiste en una transferencia mensual y vitalicia, de medio salario mínimo, equivalente al costo de la canasta básica alimentaria. Se otorga independientemente del sexo, condición socio-económica, pertenencia étnica, régimen de seguridad social, religión, filiación política o nacionalidad (es para toda la población con residencia de al menos tres años en el D.F.).

Si bien no se puede hablar de universalidad plena o en sentido estricto (para todos los ciudadanos), sí se trata de una universalidad parcial donde se cubre a toda una población definida por grupo etario (todos los adultos mayores de 68 años). Tal definición de la población por la edad puede considerarse un criterio más objetivo, en tanto ello no está sujeto a ninguna contingencia social, como sería, por ejemplo, “todos los desocupados”.

Finalmente, la Pensión se complementa con otra ley que establece el derecho a los servicios médicos y los medicamentos gratuitos para toda la población, independientemente de su edad, que carezca de seguridad social formal. En consecuencia, se trata de una experiencia no condicionada, donde lo que se propone es una articulación con otros programas (también reconocidos por ley), y no una condición para la recepción de la pensión; o, en otras palabras, se postula una complementación de derechos exigibles.

En definitiva, en su esencia y modo de implementación, la Pensión se presenta como una política universal, no condicionada y exigible como derecho.

1.1.3. La experiencia mexicana como contraste de dos concepciones diferentes de políticas de transferencias de ingreso

Las políticas analizadas en México permiten contrastar dos concepciones diferentes de PTC que conviven en este país: una, la del Programa Oportunidades, con una lógica característica de los Programas impulsados por los Organismos Multilaterales de Crédito durante la década de los 90'; y otra, la de la Pensión para Adultos Mayores, más cercana a las lógicas propuestas por los gobiernos populistas de principios del Siglo XX.

En palabras de Yanes, P. (2008, p. 11), el “Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos concepciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda universal, el primero condicionado y la segunda, exigible, el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado, el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social. En síntesis, Oportunidades es un programa de gobierno vertical, centralizado y condicionado, mientras que la pensión universal ciudadana es un nuevo derecho social institucionalizado”.

1.2. El camino recorrido por Brasil: desde la Bolsa Escola a la Renta Básica de Ciudadanía

En el recorrido realizado por Brasil desde la implementación de los primeros PTC en distintos municipios en 1995 hasta la instauración de la Renta Básica de Ciudadanía en 2006 durante la primera presidencia de Lula da Silva, ha tenido una participación destacada Eduardo Matarazzo Suplicy, Senador electo por el Partido de los Trabajadores desde 1990 en el Senado Federal de Brasil, militante de las Rentas Básicas e integrante de la BIEN⁵.

En 1991 presenta el primer Proyecto de Ley para instituir un “Programa de Garantía de Renta Mínima” (PGRM), que pretendía beneficiar, bajo la forma de impuesto negativo a la renta, a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años y que recibieran ingresos brutos mensuales inferiores a 2,5 veces el salario mínimo efectivo de aquel momento. Este Proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado Federal y si bien logró aceptación favorable en la Cámara de Diputados, quedó en suspenso en la Comisión de Finanzas y Tributación de aquella Cámara, donde nunca fue votado. Este programa no establecía el cumplimiento de condicionalidades por parte de los beneficiarios.

A partir de 1995, varios municipios brasileños, empezando por Brasilia, Campinas y Ribeirão Preto introdujeron Programas de Renta Mínima asociados a las oportunidades educativas de los menores. En general, los proyectos instituidos se alejaban de la propuesta del senador Suplicy en tanto introducían, entre otras cosas, el condicionamiento y la exigencia del compromiso, por parte de las familias pobres, de mantener a sus niños en la escuela para recibir el pago de una Renta Mínima. Ejemplos de estos programas son:

- “Programa Bolsa Escola” implementado en 1995 en Brasilia, Distrito Federal, según el cual, toda familia que no ganaba

⁵ Basic Income Earth Network

mensualmente por lo menos medio salario mínimo per cápita, y tenía hijos de 7 a 14 años residiendo en el Distrito Federal desde al menos 5 años, adquiriría el derecho de recibir un salario mínimo por mes, siempre que garantizara la asistencia de los niños al 90% de las clases.

- “Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima”: en el municipio de Campinas, perteneciente al estado de San Pablo, implementó a partir de febrero de 1995, el (PGRFM). Dicho Programa era para todas las familias con una renta inferior a medio salario mínimo mensual, con niños de hasta 14 años que asistieran a la escuela como requisito obligatorio para obtener el beneficio.
- “Programa de Renda Mínima”: a la implementación de los Programas Bolsa Escola y PGRFM, le siguió el mismo año, la ejecución de este programa en el municipio de Ribeirão Preto.

A nivel Federal:

- Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN): Entre 1999 – 2002 las políticas de seguridad alimentaria cobraron relevancia explícita. Dentro de la vasta gama de programas públicos, se destaca la implementación de la PNAN, como consecuencia de la cual, fueron instituidos diversos programas de distribución de beneficios monetarios a las familias pobres con niños y adolescentes, sobre todo como incentivo al acceso a políticas universales como salud y educación.
- Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI): se lanzó en 1996, creado por el Ministerio de Seguridad y Asistencia Social, y destinado a familias con renta per cápita de hasta medio salario mínimo, con hijos entre 7 y 14 años que trabajasen en actividades consideradas penosas o degradantes.
- Programa de Garantía de Renta Mínima: se lanzó en 1997, vinculado a acciones socioeducativas, que en el año 2001 pasó a llamarse “Bolsa Escola”.

- Bolsa Escola (2001): dependiente del Ministerio de Educación de Brasil, según el cual tenían derecho al beneficio las familias con hijos de 6 a 15 años que fuesen a la escuela, y que tuviesen un ingreso per cápita hasta medio salario. El pago estaba condicionado a que los niños asistieran al menos al 85% de las clases escolares.

En dicha línea, algo importante de destacar, es que casi todos los estados de Brasil contaban por entonces con programas de naturaleza similar, implementados de forma autónoma al programa federal y a los programas municipales. En muchos casos, la falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones generó ineficiencias en el uso de los recursos destinados a combatir el hambre y la pobreza.

El mayor problema señalado por entonces por los estudiosos de las políticas sociales brasileñas, era la gran cantidad de PTC, implementados por distintos ministerios y secretarías, a su vez de diferentes jurisdicciones, entre los cuales no se desarrollaban acciones coordinadas. En consecuencia, muchas veces tales programas llegaban a competir entre sí cuando se trataba de liberación de recursos, y la falta de articulación impedía la optimización de las acciones, lo que generaba un alto costo operativo y poca efectividad. A raíz de los criterios de elegibilidad, de la falta de intersectorialidad y de la no garantía de acceso a los programas como un derecho, se terminaba dando atención sólo a una pequeña parte de la población pobre. La innovación representada por la transferencia de ingresos no fue suficiente para alcanzar el objetivo de atender a la mayoría de esta población. Por ende, los programas sociales desarrollados siguieron la misma lógica de las intervenciones públicas tradicionales: reprodujeron el modelo de fragmentación, segmentación, focalización y de falta de acceso a los programas como un derecho humano. Ante esta situación, urgía en aquellos años la necesidad de concretar acciones para lograr una articulación más eficaz de los programas federales, estatales y municipales.

1.2.1. El Programa Bolsa Familia

En respuesta a esta fragmentación, una de las principales medidas del presidente electo (2003-2006), Lula da Silva, fue la implementación del Programa Hambre Cero (“Programa de Fome Zero”). En el marco de dicha política, en febrero del 2003 se implementó el “Programa Cartão Alimentação”, el cual al poco tiempo (octubre de 2003), fue sustituido por el “Programa Bolsa Família”. Este último vino a unificar los innumerables programas de distribución de renta existentes del Gobierno Federal, con la intención de lograr una gestión centralizada y coordinada, evitando la fragmentación y reduciendo los gastos administrativos, entre otras cosas.

Las condicionalidades del Bolsa Família están referidas a controles periódicos de salud de las mujeres embarazadas y los niños recién nacidos; los niños de hasta 6 años deben tener las vacunas necesarias de acuerdo al calendario obligatorio; y los niños de 7 a 15 años deben asistir a la escuela durante todo el período que dura el ciclo lectivo. Por otra parte, el registro de los beneficiarios es responsabilidad de los municipios, y a la sociedad civil le corresponde la tarea de controlar las políticas por medio de un consejo o comité de contralor, instalado por el poder público municipal.

El “Programa Bolsa Família” ha sido introducido en los 5.561 municipios de los 26 Estados y en el Distrito Federal, es decir, en todas las unidades federativas y municipios de Brasil. Este PTC logró una rápida expansión: en 2003, habían 3.600.00 familias beneficiadas en todo el país; y en 2013, 14.086.199 familias. Si se estiman aproximadamente 4 miembros en cada familia, serían alrededor de 57,7 millones de personas beneficiadas, o sea, más de un cuarto de la población brasileira.

1.2.2. La Renta Básica de Ciudadanía

Fruto de los avances en los debates y reflexiones a nivel internacional, acontecidos fundamentalmente en el marco de la BIEN, a la vez que de los análisis surgidos de las diferentes

experiencias brasileiras de Renta Mínima; Suplicy se fue convenciendo de la necesidad de instituir una Renta Básica incondicional, igual para todos y, en la medida de lo posible, de valor suficiente para cubrir las necesidades vitales de cada persona. Por esta razón, en diciembre del 2001, durante su segundo mandato en el Senado Federal de Brasil (1999-2006), Suplicy presentó un nuevo Proyecto de Ley para instituir una Renta Básica de Ciudadanía que fue aprobada unánimemente por el Senado en el 2002, casi unánimemente en la Cámara de Diputados en el 2003, y finalmente sancionada por el Presidente Lula da Silva en enero del 2004.

Tal Ley instituye por etapas, a partir de 2005, una renta básica de ciudadanía, empezando por los más necesitados, hasta que todos los brasileños, incluso los extranjeros residentes en Brasil por más de cinco años, sin importar la condición socioeconómica, tengan el derecho de recibirla. La Ley propone pagar individualmente, una renta igual para todos, en cuotas mensuales o anuales, de un valor suficiente para atender los gastos mínimos de cada persona en alimentación, vivienda, educación, salud, considerando el grado de desarrollo del país y las posibilidades presupuestarias. La Ley concede gran flexibilidad al Poder Ejecutivo con respecto a su puesta en práctica; es decir, la implementación y el monto otorgado serán graduales y a criterio del Ejecutivo de la Nación, que dará prioridad a los más necesitados hasta que todos puedan recibirla.

A pesar que la Renta Básica de Ciudadanía ya tiene estatus legal, lo cierto es que en los hechos aún no se ha concretado su implementación y el Programa “Bolsa Familia” sigue siendo la política de transferencia de ingresos más importante a nivel federal en Brasil.

1.2.3. La resignificación de los PTC a partir del gobierno de Lula da Silva (2003)

Los PTC aplicados desde 1995, se alejaban de la propuesta inicial del senador Suplicy, ya que introducían el condicionamiento y la exigencia del compromiso por parte de las familias pobres, de

mantener a sus niños en la escuela para recibir el pago de la Renta Mínima. De hecho, la mayoría de los Programas de Garantía de Renta Mínima instituidos por los municipios sólo terminaron transfiriendo ingresos a las familias con niños en edad escolar, sin considerar a otros grupos necesitados como los mayores, las personas discapacitadas, etc.

En síntesis, el Programa Bolsa Familia representa en general un avance significativo como política de transferencia de ingresos respecto a los programas sociales anteriores, ya que ha posibilitado una mejoría en la alimentación de muchas familias pobres. Sin embargo, en relación a la universalidad e incondicionalidad, este programa ofrece elementos de análisis por contraste, al tratarse de una política selectiva y condicionada, y como tal, con algunas de las limitaciones a las que ya se ha hecho referencia.

Tales limitaciones, son las que han dado lugar en el 2004 a la sanción de la ley que instituye por etapas, a partir de 2005, una Renta Básica de Ciudadanía, que paulatinamente llegará a constituirse en un derecho universal e incondicional. Sin embargo, hasta la actualidad, no se han alcanzado aún tales principios, y en consecuencia, no se tienen evidencias que permitan analizar en una experiencia concreta, las ventajas y limitaciones de aplicar una política social con tales características.

1.3. Argentina: desde los Programas de Empleo a la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUH)

A mediados de la década del 90, comienzan a implementarse en Argentina una serie de programas regulatorios del desempleo basados en transferencias monetarias condicionadas. Estaban dirigidos a compensar los efectos de la desocupación, la pobreza y la indigencia en ascenso. Estos programas mantuvieron una importante conexión con el trabajo dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral. Los primeros programas de este tipo surgieron dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a comienzos de los '90 para hacer frente al

desempleo. Recién a partir de la Ley Nacional de Empleo N° 24013 de 1991, se inauguran de manera explícita y directa la figura del desempleo como categoría jurídica y objeto específico de la intervención estatal a través de medidas como el Seguro de Desempleo o programas de fomento de empleo.⁶

Hasta principios de los noventa el desempleo y las medidas tendientes a combatirlo no constituyeron un eje central en las intervenciones del Estado en el Mercado de Trabajo (Cortés y Marshall, 1991: 25-36). En todo caso pareciera que se privilegiaron medidas macroeconómicas tendientes al crecimiento y la generación de empleo, dejando casi en la inexistencia las acciones tendientes a la protección y asistencia de la población desempleada. En tanto que en a comienzos de esa década, se introducen lo que en nuestro país se ha denominado “Programas de Empleos Transitorios”, cuya población objetivo son trabajadores no encuadrados en el seguro de desempleo, de baja calificación laboral, y en condiciones de pobreza.

Una característica fundante en el Programa Trabajar implementado en 1996 es la institucionalización de la contraprestación⁷. Y decimos fundante en tanto su antecesor, el Programa Intensivo de Trabajo, postulaba la ejecución de un contrato de trabajo. Bajo el Programa Trabajar se instalará definitivamente el arquetipo de la contraprestación, entendida esta como la exigencia de realizar alguna actividad por parte de los beneficiarios con el fin de recibir una ayuda monetaria. Específicamente se establece como obligatoria la realización de actividades de mano de obra intensiva.

A partir de este antecedente, a nuestro juicio, se abre la puerta para comenzar a pensar la idea de contraprestación como la obligación por parte de los beneficiarios para recibir algún tipo de ayuda económica. La promoción de la formación y capacitación laboral de los beneficiarios para optimizar sus condiciones de empleabilidad (y por ende autosostenimiento) queda relegada a un segundo plano.

⁶ Desde 1994 que se implementa el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), se sucedieron numerosos programas de este tipo, hasta el Plan Jefes y Jefas de Hogar en 2002.

⁷ Dada el tipo de contraprestación requerida, se enmarca dentro del tipo de políticas de *workfare*. Sobre las características de este tipo de políticas ver: Handler (2003).

La dificultad de inserción laboral es supuesta en términos de incapacidades o impedimentos personales para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo. Como resultado se postulará como propósito de la intervención pública mejorar las condiciones de empleabilidad, esto es adquirir los atributos y capacidades profesionales acorde a las nuevas demandas, el cual en el diseño específico de los proyectos, termina diluyéndose.

El calificativo de “medidas de Fomento del Empleo” utilizadas para referirse a los programas de empleo en este período contiene un conjunto de supuestos en el que la inserción laboral tan ansiada se traduce en un fenómeno de carácter individual y por otro puramente económico: el empleo como medio para la obtención de ingresos. En otras palabras, de manera ideal se reduce la inserción laboral como camino para asegurar la reproducción social (de la fuerza de trabajo).

A partir del año 2003 se introducen otros PTC desde el Ministerio de Desarrollo Social que se orientan fundamentalmente a las familias con niños que se encuentran en condiciones de pobreza, siendo su referencia más importante el Programa Familias por la Inclusión Social.

En el año 2009 se implementa la Asignación Universal por Hijo, cambiando la dependencia a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esta política está destinada a los hijos de trabajadores desocupados e informales y se inscribe dentro del Régimen de Asignaciones Familiares.

1.3.1. El Plan Jefes/as de Hogar

El Plan Jefes/as de Hogar (PJH) implementado a comienzos del 2002, en sus primeros considerandos encuadra esta normativa en la ley de emergencia pública, destaca el altísimo contenido crítico de la situación económica y financiera del país de finales de 2001 y remite a los extremos niveles de pobreza como primeros fundamentos. De

ahí que el primer artículo establece la declaración de la “emergencia ocupacional nacional”.

En abril del año 2002 un nuevo fundamento aparece en el discurso tiñendo prácticamente toda la normativa: el recurso al concepto de Derecho como basamento de la intervención pública, más precisamente el derecho familiar a la inclusión social. Se construye una particular articulación conceptual entre emergencia y derecho, en tanto la situación de crisis se convierte en la razón fundante para desplegar una intervención pública declamada como Derecho de Inclusión Social. Esto coloca los límites y condiciones del ejercicio del derecho: desaparecida la emergencia, desaparecido el derecho.

En este sentido, podría plantearse como novedoso la apelación explícita al concepto de derecho para justificar y enmarcar un programa de empleo en nuestro país; es decir implanta los Derechos Sociales como referentes ineludibles de los programas de empleo. Esto es, sin duda, un paso más en el permanente y constante acople entre asistencia (lo social) y trabajo en los programas de empleo desde inicios de los noventa; la taxativa definición “Derecho Familiar de Inclusión Social” anuncia un contrabalanceo hacia los objetivos en materia social en detrimento de aquellos en materia laboral. De hecho en comparación con sus antecesores inmediatos, tanto el Trabajar como el Programa de Emergencia Laboral esta nueva figura marca una notable distancia. Sin embargo, el carácter difuso y su difícil encuadre legal en normativas específicas hacen correr el riesgo de convertirlo en una mera declaración de principios.

Las normativas subsiguientes que tuvieron como objeto prorrogar la vigencia del PJJH y la emergencia ocupacional comienzan a denotar un paulatino cambio en los términos y conceptos utilizados como fundamento. En especial la referencia al Derecho Familiar de Inclusión Social, sostenida hasta diciembre de 2003, desaparece a partir de la prórroga para 2004 y definitivamente en el último decreto en el que se propone la reestructuración del programa. De esta manera queda como único fundamento liso y llano la Emergencia Ocupacional. Esta redefinición establece, al menos en el plano normativo, a diferencia de la tendencia observada

en los programas de empleo transitorio en la última década, una clara demarcación entre por una parte la problemática del trabajo y/o empleo, y por otra la problemática de la pobreza, ingresos o vulnerabilidad social según los términos empleados.

1.3.2. El Programa Familias por la Inclusión Social

Durante el año 2004 y mientras se instala el debate sobre la inalcanzable universalidad del PJJH y las prácticas clientelares generadas como dos de sus falencias principales, el gobierno de Néstor Kirchner decide apostar a variaciones en su política asistencial de acuerdo a una diferenciación de los grupos que conformaban su población objetivo. Es así como a través del Decreto N° 1506/04 se establece que las personas con “posibilidades de empleo” seguirían bajo el arbitrio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y quienes no calificaran de ese modo se incluirían en programas de atención de grupos vulnerables, de mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Dentro de las Políticas Sociales denominadas de “Inclusión Familiar” el MDS crea el Programa Familias por la Inclusión Social (en adelante PF) cuyo objetivo es la creación de activos familiares, comunitarios y patrimoniales que permitan instalar capacidades y herramientas para superar los distintos tipos de carencias. Además, este tipo de políticas impulsarían el respeto por los Derechos Humanos al anclar su objetivo fundamental en promover la protección en integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos.

El PF, que desde sus orígenes es monitoreado y financiado desde el BID, está destinado a actuales beneficiarios del Subprograma Ingresos para el Desarrollo Humano y para beneficiarios del PJJHD. La propuesta del PF es un traspaso voluntario de aquellas madres

solas bajo alguno de los anteriores programas mencionados, considerando además que no haya culminado los estudios secundarios y que su familia se encuentre conformada como mínimo con tres hijas/os menores de edad.

En una primera etapa el PF había alcanzado méritos sobre la situación desventajosa de los hogares pobres e indigentes del país centrándose en la transferencia de ingresos, sin embargo, debía complejizar su intervención apuntando a la promoción, protección y participación social de sus destinatarias/os. Esta nueva mirada del Programa comienza sus modificaciones con el concepto mismo de las personas que perciben el PF, éstas pasan de ser beneficiarias a ser destinatarias o titulares de derecho apuntando a un cambio en la concepción de sujeto pasivo de una política a un sujeto activo, protagonista, actor, artífice de su propio bienestar. De este modo, la familia pasa a ser considerada ámbito privilegiado de intervención porque desde ella es posible generar procesos que contribuyan al desarrollo, siendo el abordaje del Programa más integral y cercano a las familias, para detectar sus necesidades y dar respuestas a ellas. Por tal motivo, uno de los conceptos más relevantes es el de territorialidad, entendiendo que es el mismo territorio el ámbito propicio para emprender procesos transformadores que corrijan las desigualdades sociales.

Ya que se pretende fortalecer a las familias beneficiarias en capital humano mejorando su calidad de vida y tendiendo a la reinserción social lo que se exigía era, en lugar de contraprestación laboral, cumplir con ciertas condicionalidades: la presentación periódica (el control de condicionalidades se realiza dos veces al año) de certificaciones que conciernan a la salud y educación de sus hijas/os o controles de la mujer embarazada.

1.3.3. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

En el año 2009 se implementa la Asignación Universal por Hijo (AUH), cambiando la dependencia a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Con ella se propuso la modificación de

la Ley N° 24.714/96 sobre el Régimen de Asignaciones Familiares; posibilitando de tal forma que a partir de aquel momento, los desocupados, trabajadores informales o subempleados que ganaran menos del salario mínimo, recibieran el mismo beneficio que los trabajadores registrados obtenían desde 1956. Consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno sólo de los padres o tutores, por cada hijo menor de 18 años que se encuentra a su cargo o sin límite de edad cuando se trata de un discapacitado. La prestación se abona hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 hijos.

En cuanto a las condicionalidades, el mantenimiento de la asignación está sujeto al cumplimiento de controles sanitarios obligatorios y a la concurrencia al sistema educativo. Respecto a las mismas se plantea un debate puesto que se trata de “condicionalidades diferenciadas” respecto a los trabajadores formales que reciben Asignaciones Familiares a quienes sólo se les exige la presentación de la partida de nacimiento de sus hijos para recibir el beneficio mensualmente. Esto puede describirse como un medida discriminatoria, que opera bajo el supuesto de que los beneficiarios de la AUH no cumplirían “por sí solos” los deberes paternos en relación a la salud y educación de sus hijos.

A pesar de estos aspectos cuestionables, la AUH representa la extensión de un derecho que hasta el momento sólo tenían los hijos de los trabajadores formales; a la vez que implica un aumento significativo de los ingresos de las familias de trabajadores desocupados e informales, lo que tiene un impacto en los niveles de pobreza e indigencia. Ya no se trata de un programa destinado a los “pobres” sino a los hijos de trabajadores, y esto significaría un salto cualitativo al evitarse la estigmatización que suele atribuírseles a los grupos beneficiarios de los programas sociales destinados a la pobreza. En otras palabras, a diferencia de los PTC aplicados en nuestro país, este nuevo encuadramiento abandona el eje de la pobreza como fundamento para situarse en el campo del trabajo: se trata de una asignación dirigida a hijos de trabajadores, más que niños pobres ahora se abre la oportunidad de pensarlos como hijos de trabajadores igualados con los hijos de trabajadores formales. De

todas formas, es discutible que las/los niñas/os y adolescentes accedan al beneficio a partir de la condición laboral de sus padres y no de manera directa y universal por ser sujetos de derechos.

Vale recordar que centrar el eje en la pobreza implicó no sólo la implementación de una serie de programas focalizados con la intencionalidad de asistir a las familias en el momento de riesgo social (pobreza), sino sobre todo convertir a la política social en una acción intermitente, transitoria y cuyo fin último es la de paliar la insuficiencia ingreso. En tanto, la AUH puede ser ubicada en el marco de las políticas de seguridad social y no como una política de combate de la pobreza.

Por otro lado, se evita el clientelismo que suele estar presente en el otorgamiento de los beneficios de programas sociales, en donde se realizan selecciones de grupos o familias, muchas veces de manera arbitraria o haciendo un uso clientelar de ese otorgamiento. Esta política de asignaciones familiares implica un registro único a través del ANSESS y la presentación directa por parte de los beneficiarios de las certificaciones requeridas.

Con relación a los PTC que la antecedieron, como el PjyJHD y el PF, la AUH implica una mejora cualitativa -en algunos aspectos- en tanto que todo aquel que cumpla con las características definidas para la población receptora puede acceder a la prestación, ya que no existen ni cupos ni fechas límites de inscripción. Asimismo, constituyen mejoras, el monto y los mecanismos de reclamos establecidos. Sin embargo, ciertas lógicas los PTC persisten, quedando a la AUH a mitad de camino entre un una prestación de este tipo y una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal. (Arcidiácono, 2011:7)

1.4. El caso de Bolivia: el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy

Bolivia es uno de los últimos países de América Latina en implementar PTC. Durante la primera presidencia de Evo Morales (2006-2010) se diseña el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna,

Soberana, Productiva, Democrática para Vivir Bien” que se propone un cambio del patrón de desarrollo del país y contempla la implementación de una Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y la exclusión de personas, familias y comunidades. En este sentido, se define a la pobreza como una equitativa distribución de ingresos, riqueza y oportunidades; la desigualdad y la discriminación social, denominada “pobreza” tiene sus raíces en el colonialismo y el neoliberalismo aumentó en profundidad y extensión.

Para llevar adelante dicho Plan resultaba necesaria la ejecución de programas y proyectos que se proponían fortalecer, proteger y desarrollar las capacidades humanas, favoreciendo fundamentalmente a los niños y niñas del país. En ese marco se implementan dos PTC: El Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy, orientados a las áreas de educación y salud respectivamente.

1.4.1. El Bono Juancito Pinto

Entre los problemas sociales más importantes que debe enfrentar el gobierno de Bolivia están los vinculados a la educación, en particular las altas tasas de inasistencia y abandono escolar. De allí la relevancia de un programa de estas características que apunta a fortalecer la educación de la niñez boliviana.

El Bono Juancito Pinto se implementa desde el año 2006 y su objetivo es focalizar acciones que incentiven la matriculación y reduzcan la inasistencia y la deserción escolar, en los primeros cinco años de la escuela primaria, en instituciones educativas públicas de todo el territorio nacional. La cobertura no es universal sino que alcanza al 63% de la población entre 6-18 años.

No se trata de una transferencia realizada en pagos mensuales regulares, ni se focaliza el beneficio de acuerdo a los ingresos de las familias, como los casos analizados de los demás países, sino que se trata de un beneficio en forma de “bono” por cada condición cumplida. La condicionalidad requerida para mantener el beneficio

es alcanzar un 75% de asistencia escolar y el pago será en dos cuotas: al inicio de la gestión escolar y al cierre.

1.4.2. *El Bono Juana Azurduy*

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo, el Estado se propone garantizar la seguridad alimentaria, la inclusión y el acceso a la salud y la asistencia y protección durante el embarazo, parto y períodos prenatal y postnatal. Este propósito cobra mayor relevancia al no estar cubierta por la seguridad social cerca del 74% de la población nacional, siendo este porcentaje mayor en las zonas rurales, lo cual se evidencia elevadas tasas de mortalidad materna infantil y niveles de incidencia de la desnutrición crónica en la población menor de dos años.

Este Bono se otorga desde el año 2009 y tiene como objetivo ser un incentivo para la maternidad segura y el desarrollo integral de la población infantil de 0 a 2 años: incentivo para el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el período de embarazo y parto, así como el cumplimiento de los protocolos de control integral, crecimiento y desarrollo de la niña/o desde su nacimiento hasta los 2 años. La finalidad que persigue es hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños/as en esa franja etaria.

Al igual que el Bono Juancito Pinto, no se trata de una transferencia realizada en pagos mensuales regulares, ni se focaliza el beneficio de acuerdo a los ingresos de las familias, sino que se trata de un beneficio en forma de “bono” por cada condición cumplida.

En línea con los objetivos del programa, las condicionalidades requeridas para el pago del bono son: cumplimiento de los controles prenatales (cuatro) y postnatal, tener parto institucional, cumplir las recomendaciones dadas por el médico y asistir a las sesiones y actividades educativas organizadas por su establecimiento de salud; en el caso de los niños/as, ser llevados por sus padres a los controles integrales de salud, cumplir con las vacunas y las recomendaciones

de nutrición del médico y que los padres asistan a las sesiones y actividades educativas organizadas por su establecimiento de salud. En todos los casos los pagos se realizan después de verificado el cumplimiento de dichos controles.

Si bien en general las transferencias de ingresos apuntan a la disminución de los niveles de pobreza, tienen un objetivo más amplio que es enfrentar problemas estructurales de la sociedad boliviana, especialmente los referidos a la educación y a la salud y se propone como finalidad el desarrollo de las capacidades humanas. En este sentido, podríamos afirmar que el desarrollo del capital humano es el enfoque que subyace.

Una particularidad de estos programas se asocia con las condiciones de acceso: a diferencia de otros países, en Bolivia las prestaciones son universales. Toda la población que cumpla con los requisitos tiene derecho a acceder al beneficio sin prueba de pobreza o recursos. En cambio, las transferencias tienen una focalización categórica (que incluye edad y tipo de escolaridad en el BJP, y situación de embarazo para las madres, edad para los hijos y carencia de seguro de salud en el BJA). (Arza, 2014)

Otro aspecto que nos parece importante señalar como diferencia del caso boliviano, es respecto al financiamiento de estos programas. El supuesto del que parten y que aparece explicitado en los diseños es que la riqueza generada a partir de la explotación de recursos naturales debe ser administrada por el Estado para la redistribución de ingresos. En ese sentido, la nacionalización de los hidrocarburos como política del gobierno, genera mayores ingresos a favor del Estado que deben ser utilizados para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana y en especial de la niñez. Esta definición está relacionada al papel otorgado al Estado en el logro de un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos y oportunidades.

Consideraciones finales

En líneas generales podemos decir que los fundamentos y objetivos de la mayoría de los PTC de América Latina analizados

están orientados a combatir la pobreza y al desarrollo del capital humano. Sin embargo, es posible identificar diferencias significativas al interior de los países o entre algunos ellos. Por ejemplo, la Pensión Ciudadana Universal del Distrito Federal de México y la Renta Básica de Ciudadanía de Brasil tienen en sus fundamentos a la idea de derechos universales de ciudadanía como central.

En tanto, en el caso de Argentina los fundamentos y objetivos están orientados en una primera etapa a atender la emergencia laboral para reorientarse luego (a partir del Plan Familias) al fortalecimiento del capital humano. Sin embargo, en el caso de la AUH, es una política social vinculada al empleo al encuadrarse dentro del régimen de asignaciones familiares pero, al mismo tiempo, tiene componentes asistenciales en tanto se trata de una prestación que se encuentra dirigida a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo de ciertos grupos de la población previamente categorizados.

De allí que la particularidad de Argentina respecto a la población objetivo de la mayoría de sus PTC es que están destinados a los desempleados o a los hijos de trabajadores desocupados o informales, a diferencia de los programas de los demás países, en los que los destinatarios son las personas o familias en condiciones de pobreza.

En cuanto a la cobertura, salvo el caso de la Pensión Ciudadana de México que es universal para la población de adultos mayores, estos programas fueron desarrollándose desde una mayor focalización a una mayor universalidad. La universalidad es entendida aquí como extensión de la cobertura y no desde una definición normativa de universalidad. La universalidad (y esto es fruto del debate que nos dejó instalado el neoliberalismo) se ha reducido en el debate público a la capacidad de una política de llegar a todos sin tener en cuenta que la universalidad desde su definición normativa refiere, además, a la igualdad en cuanto: al acceso por la sola condición de ciudadano, al tipo y calidad de las prestaciones y a la incondicionalidad de la política.

Respecto a las condicionalidades exigidas por los PTC implementados en México (a excepción de la Pensión Ciudadana del

DF que es incondicional), Brasil⁸, Argentina y Bolivia, están relacionadas en su mayoría con las exigencias de conductas vinculadas a la educación y la salud.

El objetivo de estas condicionalidades es generar un cambio de conducta positivo en las familias hacia la inversión en capital humano. En otras palabras, las condicionalidades actuarían como una forma de reforzar los comportamientos favorables que permitirían quebrar el círculo vicioso de la pobreza gracias a la adopción de las competencias y los elementos actitudinales propicios (Madariaga, 2009). El concepto de capital humano se refiere a la dotación de activos en salud, educación y capacitación de las personas. En términos operacionales, se define en función de indicadores como los años de escolaridad y los niveles de nutrición o acceso a servicios en el caso del componente salud. El concepto de capital humano se utiliza frecuentemente asociado al de desarrollo humano, entendido como un aumento de la capacidad de las personas para realizar sus potencialidades. (Cohen y Franco, 2006).

Sin embargo, en el caso de Argentina, los primeros PTC hasta el Plan Jefes/as del año 2002 fueron programas de empleo y establecían la contraprestación laboral como condicionalidad. Los fundamentos de este tipo de condicionalidades están sustentados en la noción de trabajo como categoría normativa y si bien la contraprestación consiste en la realización de trabajos en general de tipo comunitarios, el objetivo del plan es fomentar el trabajo formal asalariado, lo cual resulta contradictorio en contextos de desempleo masivo. Entonces, se hace referencia a la promoción de una verdadera cultura del trabajo entre los desocupados. En el discurso público de funcionarios y técnicos oficiales se encuentra un denodado acento por explicitar que estas políticas tienden a “fortalecer la cultura del trabajo”, esto es aportando a un “trabajo activo, y decente” o hacia la generación de “emprendedores”. En definitiva, se deja en la sombra de lo implícito la idea de que las actividades desarrolladas bajo los planes sociales como el PJJH responden a una forma

⁸ Recordemos que si bien la Renta Básica de Ciudadanía se define como incondicional en su diseño, ésta aún no ha sido implementada.

decadente ya no sólo de hacer política social, sino también de ejercicio del trabajo.

El recorrido de Argentina se diferencia del resto de América Latina en relación a la implementación de condicionalidades en las políticas sociales puesto que inicialmente incorpora la contraprestación laboral, característica del *workfare*⁹ por tratarse de políticas de empleo para luego mutar hacia al cumplimiento de condicionalidades vinculadas a derechos sociales como educación y salud en políticas sociales destinadas a las familias con hijos menores de edad que se encuentran en situación de pobreza, de desempleo o de empleo informal. En tanto en la mayor parte de los otros países latinoamericanos la inversión en capital humano fue desde los comienzos el objetivo fundamental de las condicionalidades, siguiendo entonces los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito, aunque posteriormente en los distintos gobiernos puede haberse resignificado la utilización de las mismas. Así, la construcción de sentido de los gobiernos de corte populista de los últimos años está más vinculada (al menos desde los discursos oficiales) a favorecer el acceso a derechos sociales como educación y salud, mejorando el rendimiento de estas políticas universales.

Como planteáramos anteriormente, en los casos de los programas de México (el Oportunidades), Brasil y Bolivia, el objetivo fundamental es disminuir la pobreza por lo que las instituciones encargadas de implementarlos serán claramente las vinculadas al Desarrollo Social en tanto que en los programas de Argentina aparece como concepto central el desempleo, en un primer momento como planes compensatorios ante una situación de crisis (por ej. Plan Jefes/as de Hogar) con el objetivo además de capacitar para la futura inserción laboral. En un segundo momento, como extensión de un beneficio de los trabajadores formales a los informales o desocupados (AUH).

En el caso de Argentina es posible observar el paulatino desvanecimiento de los tradicionales límites institucionales entre el área de Trabajo y de Desarrollo Social (asistencia). Un primer indicador de esto fue en 1994 plantear el PIT¹ como un programa de

⁹ Para ampliar sobre las políticas del *workfare* ver: HANDLER, J. (2003).

empleo en el marco del Plan Social, un plan destinado a focalizar el gasto social en la población bajo condiciones de pobreza.

Esto vuelve a plantearse en los distintos análisis y evaluaciones realizados sobre la AUH en muchos de los cuales se la describe como “híbrido” o como entre lo laboral y lo asistencial porque si bien no es un programa de empleo ni exige una contraprestación laboral, está inscrita dentro del régimen de asignaciones familiares para trabajadores registrados, es administrado por la ANSES y además en su diseño y normativa se le da un lugar central al trabajo como mecanismo de integración social.

Respecto a los demás países, la diferencia de Argentina en relación al surgimiento de los PTC como política orientada al desempleo, está relacionada con el origen y desarrollo del Estado de Bienestar argentino configurado fundamentalmente en torno al trabajo asalariado como principal mecanismo de integración social.

Finalmente, podemos decir que la construcción de sentido de los PTC del modelo neoliberal instaurado en los '90, dentro de la lógica de los Fondos de Inversión Social, fue fundamentalmente como respuesta a la crisis económica, la desocupación y la pobreza, que privilegiaba el consumo como forma de consolidación del modelo. En tanto y, a modo de hipótesis, podríamos afirmar que la construcción de sentido de los gobiernos de corte populista de los últimos años está más vinculada (al menos desde los discursos oficiales) a favorecer el acceso a derechos sociales como educación y salud, mejorando el rendimiento de estas políticas universales.

En general, para todos los países analizados, una de las rupturas más importantes de estos programas con los focalizados asistenciales propios de los '90, es que consideraban a los destinatarios como actores pasivos y los actuales PTC promueven la creación de capital social, fundamentada en la Teoría del Capital Humano.

Por último, a partir de los cambios políticos y económicos ocurridos en los últimos meses en Brasil, Bolivia y fundamentalmente en Argentina con el cambio del gobierno nacional desde diciembre de 2015, nos parece importante dejar planteado la necesidad de una revisión de los avances y conclusiones alcanzados. Por ejemplo, el cambio de régimen político en Argentina podría

significar una retracción a aquella mirada de la política social propia del neoliberalismo: un modelo residual de política social donde el mercado es central en la provisión de bienestar y la intervención estatal es de última instancia ya que las instituciones juegan sólo temporariamente cuando el mercado privado y la familia se quiebran. Modelo en el que el actor destinatario es el pobre, que debe cumplir condiciones para ser incluido y recibir beneficios y cuyo objetivo es la contención de la pobreza.

A partir de esta hipótesis, dejamos planteados algunos interrogantes: ¿Cómo se resignifican las PTC, en particular la AUH, a partir de un nuevo modelo político en Argentina? ¿Cuáles serán las construcciones de sentido realizadas en los nuevos contextos políticos que se están abriendo en Brasil y Bolivia, en relación al mantenimiento de las políticas condicionadas de transferencia de ingresos?

Referencias

ARCIDIÁCONO, Pilar. **Inclusión social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina: ¿una combinación posible?** Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja, Año V. Buenos Aires, 2011.

ARZA, Camila y CHAHBENDERIAN, Florencia. **Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile** Documentos del CIEPP N° 90. Buenos Aires, 2014.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2011.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latino-americana.** México D.F.: FLACSO/SEDESOL, 2006.

CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana. **Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990.** Revista Estudios del Trabajo N°1. Buenos Aires. 1991.

DRAIBE, S. M., y RIESCO, M. **Nuevos espacios de desarrollo social: desarrollo económico, protección social e integración regional.** En DRAIBE, Sonia y RIESCO, Manuel. El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Documentos de Trabajo - Fundación Carolina, 2009.

ESTEVEZ, M. Fernanda y GARCÉS, Laura. **El derecho a un ingreso ciudadano. Debates y experiencias en el mundo y Argentina.** Argentina: Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan, 2010.

FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert. **Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza presente y futura.** BANCO MUNDIAL. Washington, 2009.

HANDLER, Joel. **Ciudadanía social y workfare en EEUU y Europa occidental: de status a contrato.** En LINDENBOIM, J. y DANANI, C. Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Ed. Biblos. Buenos Aires, 2003.

MADARIAGA, Aldo. **Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades.** División de Desarrollo Social de la CEPAL. CEPAL – GTZ, 2009.

POZZI, Alejandro y JOTAYAN, Yanina. **La multidimensionalidad del Mercosur: un espacio ampliado para entender la cuestión social regional.** En Revista Dos Puntas. Argentina: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional de San Juan, 2013.

RAWLINGS, Laura. **Un nuevo Enfoque Frente a la Asistencia Social: La Experiencia de América Latina con los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas.** Notas sobre Redes de Protección Social N° 15. BANCO MUNDIAL, 2006.

VILLATORO, Pablo. **Las Transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras.** Documento para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. CEPAL, 2007.

YANES, Pablo. **La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica.** Ponencia en Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Argentina: Red Argentina de Ingreso Ciudadano, 2008.

ZIBECCHI, Carla. **Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina.** Revista Aportes Andinos N° 21. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2008.

Recebido em 09/05/2016 e
aceito em 15/09/2016.

Resumen: Si bien desde los '90 hasta la actualidad 18 países de América Latina implementan políticas sociales de transferencias de ingresos, desde entonces los contextos políticos y sociales han cambiado en muchos de estos países, lo que ha implicado que las construcciones de sentido realizadas en torno a su aplicación y, en particular respecto a las condicionalidades, también hayan cambiado. De ahí que podamos interrogarnos acerca de cómo los nuevos procesos populistas latinoamericanos resignificaron este tipo de programas y plantear nuevos interrogantes, frente a la embestida neoliberal que está resurgiendo en la región. En otras palabras, cuáles son las construcciones de sentido realizadas en diferentes contextos políticos y sociales que habilitan como opción la incorporación o el mantenimiento de los mismos. Se analizan los cambios en las perspectivas y modalidades de las PTC desde los '90 hasta la actualidad, focalizando el análisis en los casos de México, Brasil, Argentina y Bolivia.

Palabras clave: Políticas Sociales, Transferencias de Ingresos, Condicionalidad, América Latina.

Title: Income transfer policies in Latin America: the continuity and changes from the 90s until now

Abstract: From the 90s until now, 18 countries of Latin America implemented income transfer policies, since this, the political and social context has changed a lot in these countries, which means that the construction about the application referring to the conditionals, also has changed. From that it is able to ask about the new Latin American populist processes, reframing these programs and making new questions, through the neoliberal offensive that is resurging in the region. In other words, what constructions made sense in different political and social contexts that permits, as an option, the incorporation or the maintenance of these contexts. It was analyzed the changes in perspectives and arrangements of PTC from the 90s until now, specifically the cases of Mexico, Brazil, Argentina and Bolivia.

Keywords: social policies, income transfer, conditional, Latin America
